

Kontinuität und Wandel in der Sozialpolitik

Vetospülertheorem und Politik des mittleren Weges

Von Manfred G. Schmidt

Prof. Dr. Manfred G. Schmidt ist Professor für Politische Wissenschaften an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. Seine besonderen Schwerpunkte in Forschung und Lehre sind (1.) Politik in der Bundesrepublik Deutschland, (2.) Vergleichende Staatstätigkeitsforschung und (3.) Demokratietheorien und Demokratievergleich.

Wandel und Kontinuität in der Sozialpolitik werden in der neueren Forschung der Sozialpolitik mit dem „Vetospülertheorem“ und der „Politik des mittleren Weges“ in Verbindung gebracht. Wer Kontinuität und Wandel der Sozialpolitik sachgerecht beschreiben und erklären will, kann mit Hilfe der Lehre vom mittleren Weg (insbesondere im Fall der Bundesrepublik Deutschland) und mit Hilfe des Vetospülertheorems nützliches Werkzeug anwenden. Was verbirgt sich hinter diesen Kürzeln? Und was tragen beide Lehrgebäude zur genaueren Erkundung der Sozialpolitik bei? Diesen Fragen widmet sich der vorliegende Beitrag. Red.

Das Vetospülertheorem

Das Vetospülertheorem entstammt der vergleichenden Analyse politischer Systeme. Entwickelt hat es *George Tsebelis*, ein mittlerweile in den Vereinigten Staaten von Amerika tätiger Sozialwissenschaftler griechischer Herkunft. Das Vetospülertheorem soll erklären, unter welchen Bedingungen eine signifikante Abkehr vom politischen Status quo erfolgt, beispielsweise ein größerer Kurswechsel der Regierungspolitik, oder ein Politikwechsel blockiert wird. Entscheidend dafür sind, *Tsebelis* zufolge, die Individual- oder Kollektivakteure (z.B. die Erste und die Zweite Kammer eines Parlaments), von deren Zustimmung abhängt, ob eine spürbare Abkehr vom politischen Status quo erfolgt oder unterbleibt. Diese Akteure nennt *Tsebelis* „veto players“ - Vetospüler.

Institutionelle und parteipolitische Vetospüler

Vetospüler treten in unterschiedlicher Gestalt auf. Die Hauptformen sind die institutionellen und die parteipolitischen Vetospüler. Die Einspruchsrechte der institutionellen Vetospüler sind in der Verfassung festgeschrieben, die der parteipolitischen Vetospüler ergeben sich aus der Verfassungswirklichkeit. Ein Paradebeispiel für parteipolitische Vetospüler sind die Parteien einer Koalitionsregierung.

Wie wirken Vetospieler? Vereinfacht gesagt, entscheiden die Vetospieler über Reformierbarkeit der Politik oder Reformstau. Genauerer steuert das Vetospielertheorem bei. Ein Grundgedanke dieses Theorems ist, dass Zahl, Kohäsion und politische Position der Vetospieler von Land zu Land verschieden sind. Ein weiterer Grundgedanke besagt, dass das politische Gewicht der Vetospieler unter anderem mit ihrer Zahl, ihrer Kohäsion und der politisch-ideologischen Distanz zwischen ihnen zusammenhängen. Hinzu kommen fünf Lehrsätze:

Dem Vetospielertheorem zufolge ist - erstens - die Chance einer Abkehr vom politischen Status quo, z.B. ein politischer Kurswechsel einer Regierung, umso größer, je kleiner die Zahl der Vetospieler ist und - zweitens - je größer die politisch-ideologische Kongruenz zwischen den Vetospielern ist. Umgekehrt gilt: die Chance eines größeren politischen Kurswechsels einer Regierung schrumpft in dem Maße, je größer die Zahl der Vetospieler ist, mit denen sich die Regierung konfrontiert sieht und je geringer die politisch-ideologische Kongruenz zwischen den Streitparteien ist.

Hinzu kommen drei weitere Schlüsselgrößen, nämlich - drittens - die Kohäsion oder Homogenität der Vetospieler, viertens die Lebensdauer der amtierenden Regierung und fünftens die Größe des politisch-ideologischen Unterschieds zur Vorgängerregierung. Dem Vetospielertheorem zufolge sind die Zusammenhänge wie folgt beschaffen: Die Abkehr vom Status quo, also der Übergang etwa zu einer beherzten Reformpolitik ist umso schwieriger, je kohäsiver oder homogener die Vetospieler sind - und umso leichter, je weniger kohäsiv oder heterogener die Vetospielerschar ist. Ferner gilt: Je länger die Regierung amtiert und je größer ihre politisch-ideologische Differenz zur Vorgängerregierung ist, desto wahrscheinlicher ist die Abkehr vom politischen Status quo. Umgekehrt gilt: Je kürzer die bisherige Amtszeit der Regierung und je weniger sich ihre politisch-ideologische Position von der ihres Vorgängers unterscheidet, desto weniger wahrscheinlich ist die Abkehr vom Status quo.

Zum besseren Verständnis ist dies zu ergänzen: Hinsichtlich der Kongruenz der Vetospieler ist die Nähe der Politikpositionen der einzelnen Vetospieler zu verstehen. Liegen beispielsweise zwei Koalitionsparteien in einer politischen Streitfrage weit voneinander entfernt (zum Beispiel auf einer Rechts-Links-Skala in der Nähe des rechten bzw. des linken Randes), dann ist die Einigung auf eine gemeinsame Position jenseits des Status quo besonders schwierig. Daraus wird eine allgemeinere Hypothese abgeleitet. Sie lautet: Je geringer die Kongruenz zwischen

den Vetospielern ist, desto unwahrscheinlicher wird eine Abkehr vom Status quo und desto größer ist demnach die Wahrscheinlichkeit der Politikstabilität und im Grenzfall die der Blockade von Entscheidungsprozessen. Wichtig sind allerdings noch zwei Differenzierungen bei der Kongruenzfrage. Vertreten zwei Vetospieler die gleiche Politikposition, werden sie nur als ein Vetospieler gewertet. Und liegt die Position eines Vetospielers zwischen den Politikpositionen zweier anderer Einspruchsberechtigter, wird der in der Mitte positionierte Akteur ebenfalls nicht mitgezählt. Das ist die so genannte Absorptionsregel. Sie ist insofern von „immenser Bedeutung, als sie darauf hinweist, dass es nicht unbedingt die Zahl von Vetospielern ist, die eine Veränderung des Status quo behindert, sondern Policy-Stabilität vor allem von der inhaltlichen Distanz zwischen den beiden am weitesten von einander entfernten Vetospielern abhängt“ (Zohlnhöfer 2003, 255 f.).

Zur Reichweite des Theorems: Was für den Lehrsatz spricht

Ihrem Urheber zufolge könne die Vetospielertheorie sowohl Politikkontinuität als auch Politikwandel erklären. Das behauptet jedenfalls *George Tsebelis* aufgrund seiner Studien zur Europaforschung, zu Zweikammersystemen und zu ausgewählten Feldern der Gesetzgebung, insbesondere im Bereich der Arbeitswelt (*Tsebelis* 1999) und der Finanzen (*Tsebelis* 2002, *Tsebelis/Money* 1997). Für die Vetospielertheorie sprechen zudem Befunde aus einer Reihe anderer Studien. Drei Beispiele sollen dies illustrieren. Im internationalen Vergleich der Regierungspolitik in den letzten drei Jahrzehnten ist eine im Großen und Ganzen auffällige Differenz zu beobachten: Die Regierungen in Großbritannien, Australien, Neuseeland und Schweden haben in der Regel viel größere Kurswechsel in der Wirtschafts- und Sozialpolitik vollzogen als in Staaten mit bundesstaatlicher Gliederung und insgesamt ausgeprägten verhandlungsdemokratischen Strukturen, wie Deutschland oder die Schweiz. Zu einem beträchtlichen Teil basieren die größeren Spielräume für das Regieren in Staaten wie Großbritannien und Schweden darauf, dass die dortigen Regierungen mit viel weniger Vetospielern konfrontiert sind als eine deutsche oder eine schweizerische Regierung. Großbritanniens Regierungen beispielsweise bestehen aus Alleinregierungen - somit entfallen die Vetospieler aus dem Kreis der Koalitionsparteien -, und sie haben weder einen Bundesrat noch ein Verfassungsgericht zu berücksichtigen. Die Vetospielerlehre kann insoweit die größeren Reformschritte in der ersten Ländergruppe ebenso plausibel deuten wie die größeren Schwierigkeiten von Regierungen in Deutschland, Reformvorhaben auf den Weg zu bringen und zu vollziehen.

Ein zweites Beispiel: Der internationale Vergleich von Sozialausgaben in 21 OECD-Staaten zwischen 1960 und 1995 zeigt, dass die Vetospielerdichte in diesen Ländern eine einflussreiche, die Sozialausgaben dämpfende Größe ist. In Ländern mit hoher Vetospielerdichte sind die öffentlichen Sozialausgaben spürbar geringer als in Ländern mit geringer Vetospielerdichte. Auch dies kann als Punktsieg des Vetospielertheorems gewertet werden (*Schmidt* 2001b, 40). Gleiches gilt für ein drittes Beispiel: Aus neueren international vergleichenden Studien zum Rückbau des Wohlfahrtsstaates wird ersichtlich, dass Staaten mit hoher Vetospielerdichte, zum Beispiel die Bundesrepublik Deutschland, insbesondere auch den Um- und Rückbau des Wohlfahrtsstaates stärker gebremst haben als andere Länder (*Korpi/Palme* 2003).

Zur Reichweite des Theorems: Was nicht für den Lehrsatz spricht

Der Urheber der Vetospielertheorie vertritt die Auffassung, die empirische Forschung habe die meisten seiner Vorhersagen bestätigt, und zwar sowohl hinsichtlich der Frage der Policy-Stabilität als auch hinsichtlich anderer wichtiger Größen (*Tsebelis* 2000, 467). Zu Recht wurde dies als „ebenso stolze wie kühne Behauptung“ gewertet (*Merkel* 2003, 63), denn in nicht wenigen Fällen passt das Vetospielertheorem nur bedingt oder gar nicht. Die Unterschiede im Ausmaß der sozialen Ungleichheit zwischen Männern und Frauen in westlichen Ländern können mit der Vetospielertheorie nicht zufriedenstellend erklärt werden. Auch hängen Erfolg oder Misserfolg von Inflationsbekämpfung nicht von Schlüsselgrößen der Vetospielerlehre ab, sondern von ökonomischen und politisch-institutionellen Faktoren. Oft sind viele andere Wirkfaktoren im Spiel, die stärker als die Schlüsselgrößen der Vetospielerlehre durchschlagen: sozioökonomische Problemlagen beispielsweise, Machtverteilungen zwischen den Verbänden von Arbeit und Kapital, Unterschiede der Regierungszusammensetzung, die Einbettung in internationale Zusammenhänge und unterschiedliche Erblasten. Und so ist auch in dem oben erwähnten Beispiel der Sozialausgaben die Vetospielerdichte nur eine von insgesamt zehn erklärungskräftigen Variablen (*Schmidt* 2001c).

Dass die Vetospielerlehre nicht mit umfassender Erklärungskraft aufwarten kann, ist nicht weiter verwunderlich. Wer würde ernsthaft erwarten, dass man die Welt der Politikstabilität bzw. der politischen Kurswechsel mit den fünf Schlüsselgrößen der Vetospielertheorie - Zahl und Kohäsion der Vetospieler, Distanz zwischen ihnen, Amtsdauer der Regierung und der Größe der politisch-ideologischen Differenz zur Vorgängerregierung - umfassend erklären

könnte? Weitere Kritik kommt hinzu: Unzureichend erfasst die Vetospielerlehre zudem organisierte Interessen mit großem Einfluss, zum Beispiel Gewerkschaften (mit der Drohung militanter Lohnpolitik oder der Drohung, den Arbeitsfrieden zu brechen) oder Unternehmer (mit der Drohung von Investitionsstreik oder Investitionsverlagerung ins Ausland). Unzureichend erfasst wird auch das Vetospielerpotenzial von Verfassungsgerichten, die im Übrigen im Unterschied zu der Annahme von *Tsebelis* nicht nach exogenen Policy-Präferenzen handeln, sondern auf der Grundlage von Verfassungsnormen. Überdies übersieht das Vetospielertheorem, dass politische Akteure meist nicht nur nach Sachlösungen streben, sondern auch und oftmals vorrangig nach Machterwerb oder Machterhalt. Somit ignoriert die Theorie den häufig anzutreffenden Fall, dass das Machterwerbs- oder Machterhaltsstreben Lösungsmöglichkeiten blockiert, die aufgrund der bloßen Politikpositionen von Regierung und Opposition machbar wären.¹ Schlussendlich übersieht die Vetospielertheorie Strategien des Umgehens und des Überspielens von Vetospielern, des Kaufens, ja des Bestechens von Gegenspielern.

Die kritischen Anmerkungen sollen aber nicht das Verdienst des Vetospielertheorems entwerten: Dieses macht mit einem sparsamen, interessanten Erklärungsmodell sowohl auf Gestaltungs- wie auf Blockademöglichkeiten der Politik aufmerksam. Die Vetospielerlehre eignet sich zudem zum Fragenstellen und zur Entwicklung und Prüfung von potenziell ergiebigen Hypothesen zur Erklärung von Reformspielräumen einerseits und Reformstau andererseits. Wer sich allerdings nur auf die Vetospielertheorie verlässt, handelt sich eine verkürzte Beschreibung und Erklärung des politischen Prozesses ein. Und das bedeutet, dass auch eine Analyse von Kontinuität und Wandel in der Sozialpolitik nur auf Basis der Vetospielertheorie zu karg wäre und unscharf bliebe.

Die „Politik des mittleren Weges“

Die Vetospielertheorie ist eine primär deduktiv abgeleitete Theorie mit einem allerdings universellen Erklärungsanspruch. Die Theorie könne, so ihr Urheber, auf ein einzelnes Land angewendet werden oder als Vergleichsrahmen für mehrere Staaten dienen. Sie sollte sich, so fügt er hinzu, als konsistent erweisen für den Vergleich von Regimen, von Legislaturen und von verschiedenartigen Parteiensystemen auch über unterschiedliche Untersuchungszeiten hinweg (*Tsebelis* 1995, 293).

Im Unterschied zur Vetospielertheorie ist die nunmehr vorzustellende Lehre, die Lehre von der „Politik des mittleren Weges“, nicht primär deduktiver, sondern induktiver Art. Entwickelt wurde diese Lehre vom Verfasser des vorliegenden Aufsatzes im Rahmen eines international besetzten Forschungsprojektes, das folgender Leitfrage nachging: Worin liegen die Besonderheiten der Wirtschafts- und Sozialpolitik der untersuchten Ländern - unter ihnen die USA, Japan, Deutschland, Großbritannien, Schweden, die Niederlande und Israel - , und wie sind diese Besonderheiten entstanden und reproduziert worden?²

Die vier Pfeiler und politische Grundlage der „Politik des mittleren Weges“

Ins Leben gerufen wurde dieses Forschungsprojekt Mitte der 80er-Jahre, also noch geraume Zeit vor dem Zusammenbruch des Sozialismus in Mittel- und Osteuropa und ein halbes Jahrzehnt vor der deutschen Einheit. Damals unterschied sich das Profil der Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland besonders auffällig vom Kreis der übrigen westlichen demokratischen Industrieländer. In der Bundesrepublik Deutschland war, so ein Hauptbefund, eine Politik des mittleren Weges eingeschlagen worden, dessen Hauptmerkmale in Viererlei liegen:

- (1.) im wirtschaftspolitischen Vorrang für Preisstabilitätspolitik (notfalls unter Inkaufnahme von Massenarbeitslosigkeit);
- (2.) zugleich aber - ganz untypisch für Länder mit ausgeprägter Preisstabilitätspolitik - im Streben nach einem starken Sozialstaat bei Wahrung von wirtschaftlicher Effizienz;
- (3.) der Delegation vieler gemeinschaftlicher Aufgaben an die Verbände der Gesellschaft;
- (4.) einer im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hohen Staatsquote (Anteil der Staatsausgaben am Wirtschaftsprodukt), die allerdings überwiegend zur Finanzierung eines geldzahlungsintensiven Interventionsstaats verwendet wird, insbesondere durch Sozialtransfers und Subventionen, nicht etwa zur Finanzierung einer überdurchschnittlich hohen Beschäftigung im öffentlichen Sektor.

Damit wandelt die Bundesrepublik Deutschland auf einem Mittelweg zwischen zwei Extrempolen: Zwischen dem nordeuropäischen Wohlfahrtskapitalismus, dessen Regierungen nach weitest möglicher Gleichheit, nach umfassendem Schutz gegen Marktkräfte und nach Vollbeschäftigung strebten, und dem nordamerikanischen marktorientierten Kapitalismus, dessen Regierungen dem Markt Vorfahrt geben und den Staat am kurzen Zügel führen.

Auch die politischen Grundlagen unterscheiden den deutschen Mittelweg vom nordeuropäischen und vom US-amerikanischen Weg. Die politische Basis des nordeuropäischen Wohlfahrtskapitalismus besteht aus einer politisch dominanten Sozialdemokratie mit einer starken Gewerkschaftsbewegung und einer sozialdemokratischen Partei, die im Parlament und in der Regierung vorherrscht. Den nordamerikanischen marktorientierten Kapitalismus hingegen charakterisiert in politischer Hinsicht die Vorherrschaft der demokratischen marktorientierten Rechten (in Gestalt der Republikaner) und der Mitte (in Gestalt der Demokratischen Partei).

Der politisch-ökonomische Pfad der Bundesrepublik Deutschland hingegen gründet auf einer Machtverteilung mit Schwerpunkt im Zentrum des politischen Spektrums. Dieser Zentrismus erwuchs

- aus den sozialpartnerschaftlichen Arbeitsbeziehungen zwischen den insgesamt mittelhoch organisierten Verbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer;
- aus der im langfristigen Durchschnitt zur Mitte hin geneigten parteipolitischen Färbung der Regierung in Bund und Ländern sowie
- aus einer politischen Institutionenordnung, welche den Bundestag und den Bundesrat sowie Regierung und Opposition bei wichtigen Gesetzesvorhaben zur Kooperation nötigen - sofern die Reform dem Reformstau vorgezogen wird.

Bis Ende der 80er-Jahre des 20. Jahrhunderts unterschied die Politik des mittleren Weges die Bundesrepublik Deutschland markant von anderen demokratischen Industrieländern. Kein anderes Land der Welt außer Deutschland hatte bis dahin eine so ausgeprägte Kombination von weltweit niedrigster Inflationsrate, Balance von wirtschaftlicher Effizienz und weit ausgebauter Sozialpolitik, weit reichender Delegation staatlicher Aufgaben an gesellschaftliche Einrichtungen und hoher Staatsquote mit transferintensivem Wohlfahrtsinterventionistaat vorzuweisen.

Zur Entstehung des mittleren Weges

Zur Entstehung und Aufrechterhaltung des mittleren Weges trugen viele Faktoren bei. Zu ihnen gehören eine kulturell tief verankerte, bis in den aufgeklärten Absolutismus zurückreichende Tradition einer konservativ-fürsorglichen Wohlfahrtspolitik für die kleinen Leute. Hinzu kam insbesondere mit der Sozialgesetzgebung des Deutschen Reiches von 1871 auch die Verfassung und Inkorporierung jener gesellschaftlichen Interessen, für die nun die Sozialpolitik zuständig

war. Inkorporiert wurden diese Interessen in Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltungsbefugnis, denen gemeinschaftlich zu regelnde sozialpolitische Aufgaben übertragen wurden, im Rahmen gesetzlicher Vorgaben und unter staatlicher Aufsicht. Hinzu kam später - vor allem in der Weimarer Republik und in der Bundesrepublik - wieder die kooperative Steuerung der Arbeitsbeziehungen durch weitgehend autonome Sozialpartner einerseits und die Regelung sonstiger Einrichtungen der Arbeitsverfassung durch den Gesetzgeber andererseits. Die Betonung von doppelter Sicherheit - soziale Sicherheit und ökonomische Sicherheit durch Preisstabilitätspolitik - resultierte aus dem Lernen aus Katastrophen, zu denen die Traumata der Hyperinflation von 1923 und die der Währungsreform von 1948 gehörten. Zum Lernen aus Katastrophen gehörten zudem die Lehren, die von deutschen Politikern und den westlichen Besatzungsmächten nach 1945 aus dem Zusammenbruch der Weimarer Republik und der totalitären Praxis des Nationalsozialismus von 1933 bis 1945 gezogen worden waren. Wirksame Demokratiestabilisierung und nicht minder wirksame Zügelung der Staatsgewalten schrieb man angesichts der Katastrophen von Weimar und des NS-Staates nunmehr groß. Beides prägte die Baupläne für die politischen Institutionen der Bundesrepublik, so unter anderem die Fesselung des Zentralstaates durch den Föderalismus, die Fesselung der Exekutive und der Legislative durch das Bundesverfassungsgericht, den „Hüter der Verfassung“, sowie die Zügelung der Geldpolitik durch die autonome Deutsche Bundesbank (und später die Europäische Zentralbank) als „Hüterin der Währung“.

Zur Aufrechterhaltung des mittleren Weges

Welche Faktoren halten den mittleren Weg aufrecht? Ein Mechanismus liegt in der Popularität der Institutionen, die Sicherheit produzieren, und die Pflege dieser Institutionen durch die Politik: die Systeme der sozialen Sicherheit einerseits und die auf Geldwertstabilität geeichte Politik der Bundesbank und später der Europäischen Zentralbank andererseits. Ein weiterer Mechanismus ist die indirekte Stütze der Preisstabilitätspolitik durch den Föderalismus. Diese kommt dadurch zustande, dass der Bundesstaat sowohl eine beschäftigungsorientierte Finanzpolitik als auch eine beschäftigungspolitische Arbeitsmarktpolitik aus einem Guss faktisch unmöglich macht, und zwar aufgrund der Vielzahl der unterschiedlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden (sowie der Sozialversicherungen) mit jeweils divergierenden Budgetinteressen. Somit hat die Stabilisierungspolitik der Notenbank keinen ebenbürtigen finanz- und beschäftigungspolitischen Gegenspieler. Zudem begünstigen andere Institutionen und Akteure eine preisstabilitätsorientierte Politik und ermöglichen zugleich eine ehrgeizige

Sozialpolitik. Dazu gehören die Gewerkschaften, die in großem Umfang von ehrgeiziger Sozialpolitik profitieren. Denn die Sozialpolitik hält den Spielraum für Hochlohnpolitik frei, schützt die gewerkschaftliche Organisation gegen Konjunkturstöße und erlaubt es, die Kosten der Hochlohnpolitik, zum Beispiel die Freisetzung von Arbeitskräften oder Frühverrentung, auf die Sozialpolitik abzuwälzen.

Auch die Parteipolitik reproduziert den mittleren Weg. Erstens hat in der Bundesrepublik Deutschland noch keine der großen Regierungsparteien jemals ernsthaft die Preisstabilitätspolitik in Frage gestellt. Zweitens hat keine der großen Parteien ernsthaft an den Basisstrukturen der Sozialpolitik gerüttelt - was Abstriche und Einschnitte in soziale Sicherungsnetze nicht ausschließt, zumal wenn diese durch die Alterung der Gesellschaft und das niedrige Wirtschaftswachstum unter enormen Druck geraten. Drittens bestanden die Bundesregierungen in der Bundesrepublik Deutschland bislang im Wesentlichen aus relativ breiten Koalitionen entweder zwischen den Unionsparteien und der FDP oder zwischen SPD und FDP bzw. neuerdings zwischen Rot und Grün. Eine Große Koalition blieb auf Bundesebene die Ausnahme von 1966 bis 1969 - im Unterschied zu den Ländern, wo sie häufiger eingegangen wurden. Mit Ausnahme von Rot-Grün kommen alle diese Koalitionen einer Allerweltpartei im Sinne von *Otto Kirchheimer* nahe. Und noch wichtiger ist: Mit Ausnahme von Rot-Grün, das das Zentrum und die Mitte-Rechts-Positionen des politisch-ideologischen Spektrums nicht repräsentiert, ähneln die Koalitionen auf Bundesebene einer umfassenden Organisation im Sinne von *Mancur Olson*, also jener Interessenorganisation, die aufgrund ihrer Größe bei rationaler Wahlhandlung im ureigenen Interesse darauf geeicht ist, bei ihrem Tun und Lassen auf Mehrung der Wohlfahrtserzeugung zu achten, um hierdurch einen möglichst optimalen Anteil an der Verteilung des Reichtums zu erlangen (*Olson 1982*). Deshalb neigen auch umfassende Koalitionen bei näherungsweise rationalem Handeln eher zu einer Politik der Wohlfahrtssicherung und Wachstumsvorsorge, die nach ehrgeiziger Sozialschutzpolitik einerseits und Wirtschaftsförderung andererseits strebt. Die Geschäftsgrundlage dafür ist unter anderem ein Sozialstaat, der nicht vorrangig durch staatliche Dienstleistungen wirkt (wie beispielsweise Großbritanniens staatlicher Gesundheitsdienst), sondern hauptsächlich indirekt über Sozialtransfers, also Geldzahlungen, und mittelbar durch die Delegation gemeinschaftlicher Aufgaben an die gesellschaftlichen Interessenverbände. Die Geschäftsgrundlage besteht somit neben dem delegierenden Sozialstaat aus einem transferintensiven Interventions- und Sozialstaat, der auf einer beachtlich hohen Staatsquote mit unterdurchschnittlicher Staatsdienerquote basiert. So der Stand der Politik des mittleren Weges bis 1990.

Immer noch auf dem mittleren Weg? Deutschland seit 1990

Wohin wurde die Bundesrepublik Deutschland nach 1990 geführt, also nach dem Fall des Eisernen Vorhangs und seit der deutschen Einheit, und wie wirkt die vertiefte europäische Integration? In aller Kürze kann man sagen, dass die wichtigsten Merkmale des mittleren Weges - mit Einschränkungen - auch die vereinigte Bundesrepublik Deutschland charakterisieren.

Vierlei verdient hierbei Hervorhebung:

- Auch nach 1990 blieb die Kombination von hoher Staatsquote und unterdurchschnittlicher Staatsdienerquote mitsamt transferintensivem Interventionsstaat intakt.
- Im Großen und Ganzen intakt blieb auch das Streben nach Preisstabilität und die gegebenenfalls in Kauf genommene höhere Arbeitslosigkeit. Allerdings ist hinzuzufügen, dass die Beibehaltung der Preisstabilität mittlerweile mit höheren Arbeitslosenquoten als zuvor akzeptiert werden muss. Durch den Export des Preisstabilitätsregimes von Deutschland in die EU-Staaten ist zudem der Konkurrenzvorteil der Bundesrepublik Deutschland infolge der relativen Preisstabilität im Schwinden begriffen.
- Die Delegation gemeinschaftlicher Aufgaben nach 1990 zeugt von Kontinuität und Wandel. Letzteres zeigt vor allem die abnehmende Regelungskapazität der Sozialpartner im Rahmen der Tarifhoheit an. Sie äußert sich unter anderem im abnehmenden Organisationsgrad im Gewerkschafts- und im Arbeitgeberlager und in rückläufiger Tarifbindung an Branchentarife - unter anderem aufgrund des kostspieligen Regelungsnetzwerkes der deutschen Wirtschafts-, Steuer- und Sozialpolitik.
- Kontinuität und Wandel sind auch im Streben nach starkem Sozialstaat und ökonomischer Effizienz zu verzeichnen. Auf Wirtschaftswachstum hofften auch nach 1990 verständlicherweise die Regierungen, doch ihrem Hoffen war weniger Eigenbeitrag gegeben und weniger Erfüllung als vor 1990 beschieden. Zudem ist die Neigung der Politik, die Wirtschaft auf Belastungsgrenzen zu testen und bereichsweise zu überlasten gestiegen. Insbesondere durch die Politik zur deutschen Einheit sowie in den Jahren der rot-grünen Bundesregierung haben die Belastungen zugenommen - mit der Folge beträchtlicher Wachstumseinbußen. Zudem wachsen die Kosten der Sozialpolitik - während zugleich die Wirtschaft schwächer wächst. Hinter diesen Entwicklungen verbergen sich komplexe Wirkungszusammenhänge. Zu ihnen gehören Zielkonflikte zwischen ehrgeiziger Sozialpolitik und wirtschaftlicher Leistungskraft: Die Sozialpolitik in Deutschland gehört mittlerweile zu den Beschäftigungs- und Wachstumsbremsen - nicht zuletzt aufgrund ihrer vorrangigen

Finanzierung aus Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer und aufgrund eines Arbeitsrechtes, das die Arbeitsplatzbesitzer weitgehend schützt und die Arbeitssuchenden hintanstellt. Der Preis, den die Politik des mittleren Weges mittlerweile verlangt, ist, so zeigt auch dieser Fall, signifikant höher als vor 1990.

Kontinuität und Wandel in der Sozialpolitik

Die Lehre von der Politik des mittleren Weges eignet sich besonders dafür, lange Linien der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung mitsamt ihrer politischen Grundlagen dingfest zu machen. Zudem erörtert die Lehre vom mittleren Weg sowohl Fragen von Kontinuität wie auch von Wandel - doch die Feinanalyse von Kontinuität und Wandel in der Sozialpolitik und anderen Politikfeldern ist nicht ihr Anliegen. Insoweit gilt für diese Lehre ein ähnlicher Befund wie für das Vetospielertheorem: Wer Kontinuität und Wandel der Sozialpolitik im Einzelnen sachgerecht beschreiben und erklären will, kann mit Hilfe der Lehre vom mittleren Weg (insbesondere am Fall der Bundesrepublik Deutschland) und mit Hilfe des Vetospielertheorems nützliches Werkzeug anwenden. Zur differenzierten Erfassung von Kontinuität und Wandel der Sozialpolitik reicht aber der Instrumentenkasten des Vetospielertheorems und der des mittleren Weges nicht aus. Hierfür ist vielmehr erforderlich, die Konzepte, die Instrumente und die Werkzeuge aus wenigstens sechs Theorien sachkundig miteinander zu kombinieren.³ Diese sind die sozioökonomische Lehre von der Sozialpolitik, die Lehre vom Wirken der Parteien auf die Regierungspolitik, sodann die Lehre von den Machtverteilungen zwischen gegnerischen Wirtschafts- und Sozialverbänden und gesellschaftlichen Lagern, ferner Studien zum Einfluss politischer Institutionen und Akteurskonstellationen, überdies die Lehre von der Rückwirkung inter- und transnationaler Beziehungen auf die Sozialpolitik und nicht zuletzt auch die Analyse der Nachwirkungen früher gefällter Entscheidungen und dort angelegter Pfade der Problemlösung.

Literaturverzeichnis

Castles, F. G. (Hrsg.): *The Comparative History of Public Policy*. Cambridge 1989

Korpi, W./Palme, J.: *New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare state regress in 18 Countries 1975-1995*. In: *American Political Science Review*, 97/2003, S. 425-446

Merkel, W.: *Institutionen und Reformpolitik. Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie*. In: Egle, C./Ostheim, T./Zohlnhöfer, R. (Hrsg.): *Das rot-grüne Projekt*. Wiesbaden 2003, S. 163-192

Obinger, H./Wagschal, U. (Hrsg.): *Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrienationen*. Frankfurt am Main 2000

- Olson, M.: *The Rise and Decline of Nations*. New Haven - London 1982
- Schmidt, M. G.: *West Germany: The Policy of the Middle Way*. In: *Journal of Public Policy*, 7/1987, H. 2, S. 139-177
- Schmidt, M. G.: *Learning from Catastrophes. West Germany's Public Policy*. In: Castles, Francis G. (Hrsg.): *The Comparative History of Public Policy*. Cambridge 1989, S. 56-99
- Schmidt, M. G.: *Immer noch auf dem „mittleren Weg“? Deutschlands Politische Ökonomie am Ende des 20. Jahrhunderts*. In: Roland C./Wollmann, H. (Hrsg.): *Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit (Leviathan Sonderheft 19)*. Opladen 2000, S. 491-513
- Schmidt, M. G. (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil*. Opladen 2001
- Schmidt, M. G.: *The Impact of Political Parties, Constitutional Structures and Veto players on Public Policy*. In: Keman, H. (Hrsg.): *Comparative Democratic Politics*. London 2001a, S. 166-184
- Schmidt, M. G.: *Ursachen und Folgen wohlfahrtsstaatlicher Politik: Ein internationaler Vergleich*. In: Schmidt, M. G. (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil*. Opladen 2001b, S. 33-53
- Tsebelis, G.: *The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda*. In: *American Political Science Review*, 88/1994, S. 128-142
- Tsebelis, G.: *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multi-Cameralism and Multi-Partyism*. In: *British Journal of Political Science*, 25/1995, S. 289-325
- Tsebelis, G.: *Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracy: An Empirical Analysis*. In: *American Political Science Review*, 93/1999, S. 591-608
- Tsebelis, G.: *Veto Players and Institutional Analysis*. In: *Governance*, 13/2000, S. 441-474
- Tsebelis, G.: *Veto Players. How Political Institutions Work*. New York - Princeton 2002
- Tsebelis, G./Garrett, G.: *The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and the Supranationalism in the European Union*. In: *International Organization*, 55/2001, S. 357-390
- Tsebelis, G./Money, J.: *Bicameralism*. Cambridge 1997
- Wagschal, U.: *Schranken staatlicher Steuerungspolitik: Warum Steuerreformen scheitern können*. In: Busch, A./Plümper, T. (Hrsg.): *Nationaler Staat und internationale Wirtschaft. Anmerkungen zum Thema Globalisierung*. Baden-Baden, S. 223-247
- Zohlnhöfer, R.: *Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl*. Opladen 2001
- Zohlnhöfer, R.: *Rezension von George Tsebelis: Veto Players (2002)*. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 44/2003, S. 255-258

Anmerkungen

¹ Hierfür ist Unterscheidung zwischen den kompetitiven und den kooperativen Vetospielern wichtig (Wagschal 1999; Zohlnhöfer 2001). Kooperative Vetospieler, insbesondere Parteien einer Koalition, sind prinzipiell an einer Einigung stark interessiert. Kompetitive Vetospieler hingegen, zum Beispiel die oppositionelle Mehrheit in einer zweiten Parlamentskammer, richten ihr Verhalten auch strategisch aus, zum Beispiel in Abhängigkeit zum Parteienwettbewerb, und dürften insoweit eine Einigung eher erschweren als ein kooperativer Vetospieler.

² Die Berichte sind abgedruckt in Schmidt 1987, 1989, Castles 1989, Schmidt 2000.

³ Vgl. z.B. Obinger/Wagschal 2000; Schmidt 2001 a.